

Jaarverslag 2010

CITT
Kamer TN2G02,
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Bezoekadres
Terminal Noord
Schedeldoekshaven 131
2511 EM Den Haag

COMMISSIE INTEGRAAL TOEZICHT TERUGKEER
Voorzitter: mr. J.S.L. Gualthérie van Weezel
Leden: mr. J. Vrolijk en J. Wilzing

www.commissieterugkeer.nl

Voorwoord

Voor u ligt het inmiddels vierde jaarverslag van de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (CITT). De commissie heeft in die vier jaar, na minister Verdonk, staatssecretaris Albayrak en demissionair minister Hirsch Ballin nu te maken met minister Leers voor Immigratie en Asiel.

Mede daarom wordt in bijgaand verslag over het jaar 2010 afgezien van het inmiddels gebruikelijke uitputtend overzicht per jaar van eerder geformuleerde aanbevelingen. In plaats daarvan is voorzien in een samenvatting van eerdere relevante aanbevelingen, waarbij per punt is aangegeven wat daarop de reactie en toezeggingen zijn geweest van de toenmalige bewindspersonen, alsmede de stand van zaken op dit moment. Onder meer blijkt daaruit dat men zeer veel tijd nodig heeft om toegezegde regelgeving te realiseren. Het feit dat de Eerste Kamer pas eind mei opnieuw gekozen wordt, doet vrezen dat slagvaardige regelgeving nog langer op zich zal laten wachten.

Ook buiten de directe invloedssfeer van de minister zijn er complicaties.

Zo stelt de commissie vast dat het uitzetproces bepaald niet is vergemakkelijkt door uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Genoemd Hof, dat overigens worstelt met een werkvoorraad van maar liefst 140.000 zaken, heeft beslissingen genomen met vergaande precedentwerking, zoals het verbieden van uitzetting naar Griekenland, ondanks de Dublinconventie. Het lijkt derhalve noodzakelijk, dat door de EU wordt bezien op welke wijze de Dublinconventie zo snel mogelijk weer volledig kan worden toegepast.

Soortgelijke ingrijpende complicaties veroorzaakte de uitspraak van het Hof, eind oktober vorig jaar, dat ieder verzoek om een 'interim measure' tegen uitzetting naar Irak zonder meer zou worden gehonoreerd. Inmiddels heeft het Hof geklaagd over de explosieve groei van verzoeken om 'interim measures'.

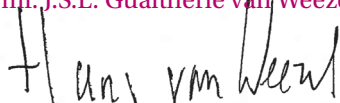
Voorts heeft de Raad van State een uitspraak gedaan, als gevolg waarvan het Mobiel Toezicht Vreemdelingen van de Koninklijke Marechaussee aan de landsgrenzen tijdelijk nagenoeg stil is komen te liggen.

Het toch al weerbarstige ketenproces is, in de waarneming van de commissie, door deze en andere ontwikkelingen nog verder gecompliceerd.

De commissie heeft zich het afgelopen jaar in het bijzonder verdiept in het functioneren- en de organisatie van de vreemdelingenpolitie op de kerntaken identiteitsvaststelling en het operationeel vreemdelingentoezicht. De commissie constateert grote verschillen in aanpak en aandacht tussen de politiekorpsen. Er is op dat vlak zeer veel te verbeteren. De commissie heeft bij leidinggevenden en coördinerende politiefunctionarissen de hoop bespeurd, dat de voorgenomen wijziging van het politiebesteding een uitgelezen kans blijkt om de vreemdelingenpolitie ook landelijk effectiever en efficiënter vorm te geven. De commissie hoopt met hen dat de betreffende ministers die kans zullen grijpen.

De commissie heeft geconstateerd dat over het geheel genomen het uitzetproces met de nodige zorgvuldigheid en humaniteit wordt uitgevoerd. De commissie spreekt de hoop uit dat alle betrokken medewerkers de veerkracht zullen kunnen opbrengen ook met de hier genoemde ontwikkelingen positief om te gaan.

Namens de commissie,
mr. J.S.L. Gualthérie van Weezel



Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Algemene conclusies en aanbevelingen over 2010.	7
1. Terugblik op eerdere aanbevelingen	9
1.1. Inleiding	9
1.2. Eerdere aanbevelingen	9
2. Specifieke Thema's 2010	13
2.1. Inleiding	13
2.2. Terugkeer na toegangsweigering	13
2.3. Terugkeer op grond van de Dublinconventie	13
2.4. Werkwijze Vreemdelingenpolitie	14
2.4.1. Inleiding	14
2.4.2. Bevindingen	14
2.4.3. Conclusies en aanbevelingen	15
2.5. Pilot Gelaatsschermb	15
2.6. ISD	16
2.7. Stichting Duurzame Terugkeer	16
2.7.1. Inleiding	16
2.7.2. Bevindingen	16
3. Algemene bevindingen	17
3.1. Inleiding	17
3.2. FRONTEx	17
3.3. Ketensamenwerking op locatie	17
3.3.1. Inleiding	17
3.3.2. Bevindingen ketensamenwerking	17
3.3.3. Ketensturing	18
3.3.4. Conclusies en aanbevelingen	19
3.4. Vreemdelingen in de Strafrechtketen (VRIS)	20
3.4.1. Conclusies en aanbevelingen	20
3.5. Pilot HASA	21
3.6. LP Proces	21
3.6.1. Conclusies en aanbevelingen	22
3.7. Annuleringen	22
3.7.1. Conclusies en aanbevelingen	24
3.8. Uitzetproces	25
3.8.1. Inleiding, aspecten van aandacht	25
3.8.2. Selectie van vluchten	26
3.8.3. Bevindingen m.b.t. vervoer vreemdelingen	26
3.8.4. Bevindingen m.b.t. charter- en lijnvluchten	27
3.8.5. Uitzettingen per charter naar Irak	28
3.8.6. Conclusies en aanbevelingen	29
4. Vooruitblik 2010	31
4.1. Doelgroepenaanpak	31
4.2. Mobiel Toezicht Vreemdelingen	31
4.3. Vrijwillige terugkeer	31
BIJLAGE 1 Een illustratief verloop van het proces van een casus	33
BIJLAGE 2 Overzicht werkbezoeken, gesprekken en toezicht 2010	35
BIJLAGE 3 Lijst met afkortingen	37

Algemene conclusies en aanbevelingen over 2010

Naast de hieronder genoemde algemene conclusies en aanbevelingen zijn specifieke conclusies en aanbevelingen opgenomen in dit jaarverslag bij de betreffende paragrafen.

1. De commissie concludeert eens te meer dat het terugkeerproces complex en weerbarstig is. Dit jaar is bij dit verslag als bijlage 1 een casus gevoegd, die speelde in de gemeente Utrecht. De betreffende kwestie, die zich jaren voortsleepte, is niet representatief, maar wel illustratief voor de dagelijkse gang van zaken en geeft pijnlijk weer hoezeer de vreemdelingrechtelijke- en de strafrechtelijke procedures in de dagelijkse praktijk langs elkaar heen lopen. De commissie heeft dat ook een aantal malen geconstateerd in gesprekken met de vreemdelingenpolitie. De commissie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat ook het OM onvoldoende aandacht geeft aan dit aspect. Zolang deze processen niet beter op elkaar worden afgestemd, blijven initiatieven ten aanzien van veelplegers, overlastbezorgers en criminele vreemdelingen weinig effectief.
2. De commissie concludeert dat het aantal annuleringen als gevolg van verzet door de vreemdeling verder is toegenomen, en daarmee ook de kosten van (vergeefse) inspanningen, inzet en gereserveerde vliegtuigplaatsen. Met enige verwondering heeft de commissie kennis genomen van het feit dat honderden malen verzet is gepleegd tegen ambtenaren in functie, en dat slechts eenmaal proces-verbaal is opgemaakt. De commissie beveelt de betrokken bewindslieden aan de geweldinstructie zoals die bestaat ten aanzien van geweld tegen vreemdelingen, aan te vullen met instructies hoe te handelen in geval van gewelddadig verzet door vreemdelingen. Het gaat dan over fysiek- en verbaal geweld, in casu vooral tegen escorts van de KMar, het opmaken van proces-verbaal en het doen van aangifte. Deze aangelegenheid dient ten behoeve van nadere maatregelen gestructureerd onder de aandacht te worden gebracht van OM en beleid.
3. De commissie constateert, dat het LP-proces al lange tijd – en nog steeds – moeizaam verloopt. De commissie beveelt aan, binnen de keten gerichte kwaliteitsverbeteringen door te voeren, vooral ten aanzien van de regievoerders DT&V die immers een cruciale rol vervullen. Correcte invoer en doorvoer van informatie en bewustzijn van het belang van eigen handelen voor de effectiviteit van de partners verderop in de keten is daarbij van eminent belang. Ook aanpak van landen van herkomst die weigeren mee te werken of chicaneren zal – indien enigszins mogelijk in gezamenlijk EU-verband – naar de mening van de commissie het proces beter kunnen doen verlopen.
4. De commissie stelt vast dat uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens voor veel mensen in de uitvoering soms onverwacht het uitzetproces en de voorspelbaarheid van de uitkomsten daarvan beïnvloeden. Zo hebben interventies van het Hof (kostbare) consequenties gehad voor een geplande uitzetvlucht.
5. De commissie dringt opnieuw aan op intensieve internationale samenwerking gericht op FRONTEX-vluchten. In Europees verband heeft gezamenlijk optrekken van EU-landen bij deze vluchten een steviger positie tot gevolg. Het is de commissie overigens bekend, dat er landen zijn die geen FRONTEX-vluchten accepteren. Daar ligt dus nog een belangrijke opdracht voor Buitenlandse Zaken/ de EU.

6. De commissie heeft in vele gesprekken met de vreemdelingenpolitie van de onderscheiden politiekorpsen een beeld gekregen van volstrekt verschillende inbeddingen in de korpsen, van zeer verschillende prioriteitstelling, van grote verschillen in samenwerking met “blauw op straat”, van verschillen in aandacht en niveau van leidinggevend en van verschillen in (gerichte) samenwerking met het OM, dat immers vaak de gelegenheid heeft te “kiezen” tussen de strafrechtelijk- en de vreemdelingenrechtelijke procedure (en dan naar het schijnt iets te gemakkelijk verwijst naar de laatste mogelijkheid). Een deel van deze waarnemingen hangt samen met de huidige structuur van het politiebestedel. De Commissie hoopt, net als veel betrokken coördinatoren en de portefeuillehouder, dat de voorgenomen herstructurering van het politiebestedel zal worden gebruikt als kans om te komen tot een eenduidige- en centraal vormgegeven uitvoering van het vreemdelingenbeleid door de dan te vormen Nationale Politie.
7. De commissie voert bij voorkeur ook gesprekken met medewerkers op “de werkvloer” (zonder aanwezigheid van leidinggevend en/of vertegenwoordigers uit Den Haag). Een steeds terugkerend onderwerp in die gesprekken is dat men nauwelijks sturing op het totale proces ervaart. Er is behoefte aan een stevige- en consequente ketenregisseur. Daarmee wordt niet bedoeld de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V). Naar het oordeel van de commissie is die dienst de primus-inter-pares in de terugkeerketen. De DT&V kan derhalve niet verantwoordelijk worden gesteld voor het functioneren van de totale keten. Veeleer wordt bedoeld op gebrek aan krachtige sturing vanuit een niveau dat boven de partners is gesteld. De conclusie van de commissie is dan ook dat de (ambtelijke top-) regie achterblijft bij de hoopvolle verwachtingen die de commissie in het jaarverslag over 2009 dienaangaande heeft uitgesproken, mede gebaseerd op een brief van de toenmalige minister van justitie.
8. Een van de gevolgen van de huidige situatie is dat aan de bovenkant van de keten, op managementniveau, stevige- en optimistische uitspraken worden gedaan over het werken met afgesproken protocollen (het VRIS-protocol is daarvan een pregnant voorbeeld). De commissie signaleert als werkelijkheid dat in de dagelijkse praktijk van een consequent geprotocolleerde werkwijze, in ieder geval tijdens een aantal werkbezoeken, geen sprake bleek. De commissie acht dit een symptoom van verschil in inschatting van de realiteit door de hogere niveaus. De informatiepositie van alle betrokken ketenpartners dient te worden verbeterd. De commissie adviseert om in ieder geval de regie te verbeteren door op korte termijn een uniform elektronisch formulier M118 in te voeren in de keten.
9. Als gevolg van constatering van tekortkomingen op dit punt beveelt de commissie aan dat zeker bij (complexe) uitzettingen per lijnvlucht de escortcommandant van de KMar zich uitvoerig voorbereidt en zich op de hoogte stelt c.q. op de hoogte wordt gesteld van alle bijzondere omstandigheden die zich met die betrekking tot die vlucht kunnen voordoen.

1. Terugblik op een aantal aanbevelingen uit eerdere rapportages (2009, 2008 en 2007)

1.1. Inleiding

Eind 2010 heeft de Vaste Kamercommissie voor Immigratie en Asiel in een Algemeen Overleg met de minister voor Immigratie en Asiel onder meer gesproken over het jaarverslag van de CITT over het jaar 2009. Daarbij hebben verschillende Kamerleden gevraagd naar de opvolging van eerder door de CITT gedane aanbevelingen, met name ten aanzien van geweld tegen de KMar, verkrijging van LP's, annuleringen en deelname aan FRONTEX vluchten.

De CITT acht het nog altijd noodzakelijk dat verbetering en aanpassing van het terugkeerproces consistent wordt gevolgd. De Minister voor Immigratie en Asiel heeft tijdens dat AO aangegeven in reactie op dit jaarverslag de stand van zaken t.a.v. eerdere aanbevelingen mee te nemen. De CITT is door de minister in dit AO ook gevraagd aan het geweld tegen de KMar opnieuw aandacht te besteden. De commissie geeft hier graag gevolg aan.

1.2. Eerdere aanbevelingen

1) De commissie beveelt aan dat de door FRONTEX gecoördineerde en gefinancierde vluchten ten volle worden benut door Nederland. Zo zou in de gehele keten (toezicht, toelating en terugkeer) structureel vooraf kunnen worden bezien of er vreemdelingen zijn uit een bepaald land van herkomst waarheen een gezamenlijke terugkeeroperatie wordt georganiseerd en welke vreemdelingen uitzetbaar zijn of voor de geplande overheidsvlucht uitzetbaar worden. FRONTEX zou naar het oordeel van de commissie ook een coördinerende rol kunnen vervullen bij het organiseren van minicharters van een beperkt aantal landen om onhandelbare vreemdelingen, die geweigerd worden op reguliere lijnvluchten, alsnog uit te zetten naar het land van herkomst.

In een reactie hebben de voormalige bewindspersonen opgemerkt dat Nederland in het kader van FRONTEX deelneemt aan gemeenschappelijke uitzettingen per overheidsvlucht, maar dat deelname afhankelijk is van een veelheid van factoren. Een van de factoren is dat de inzet van een overheidsvlucht in veel landen erg gevoelig ligt. De commissie heeft hier begrip voor. Als andere factor is genoemd dat het onwenselijk is vreemdelingen "op te sparen". De commissie heeft echter juist aanbevolen tijdig, dus proactief in relatie tot de geprogrammeerde FRONTEX vluchten ketenbreed te bezien welke vreemdelingen in aanmerking komen voor verwijdering naar een bepaald land van herkomst, zodat van opsparen geen sprake hoeft te zijn.

2) De commissie concludeert dat de resultaten van het verkrijgen van vervangende reisdocumenten ten opzichte van vorig jaar nauwelijks verbeterd zijn en acht het in het belang van de effectiviteit van het terugkeerproces dat eerder gedane aanbevelingen ter zake alsnog worden opgevolgd, dan wel dat op andere wijze maatregelen worden genomen om het aantal afgegeven LP's aanmerkelijk te vergroten.

De voormalig minister van Justitie heeft onder meer gemeld dat zeer frequent centrale presentaties plaatsvinden op ambassades en consulaten. Daarnaast vinden centrale presentaties plaats zowel binnen een bewaringslocatie als daarbuiten. Taskforces kunnen, omdat daar specifieke afspraken over zijn gemaakt met de betreffende autoriteiten, betere resultaten laten zien met betrekking tot het vaststellen van de nationaliteit. De DT&V hanteert een vaste procedure voor rappel bij buitenlandse vertegenwoordigingen. Door de afdeling LP van de DT&V wordt periodiek

bij de desbetreffende diplomatieke vertegenwoordiging gerappelleerd, zeker waar het gaat om vreemdelingen uit prioriteitsgroepen.

De commissie constateert dat ondanks genoemde maatregelen het aantal LP's en nationaliteitsverklaringen niet substantieel is gestegen. Daaruit blijkt dat genoemde maatregelen en procedures onvoldoende zijn, dan wel moeten worden aangescherpt.

3) De commissie heeft geconstateerd dat bij de redenen van annulering meer dan een verdubbeling van het aantal gevallen is waargenomen waarbij verbaal of fysiek geweld door de vreemdeling wordt gebruikt om de uitzetting te frustreren. De commissie acht dit niet acceptabel en ze beveelt aan, in lijn met het kabinetsbeleid om geweld tegen overheidsdienaren niet onbestraft te laten. Bij herhaald gebruik van geweld waardoor de uitzetting moet worden geannuleerd, zou moeten worden overwogen deze vreemdeling consequent onder de werkingssfeer van het project 'uitzetten of vastzetten' te brengen.

De voormalig minister van Justitie heeft met de CITT geconstateerd dat het verzet door vreemdelingen tijdens de uitzetting toeneemt. De doelgroep wordt steeds moeilijker en is lastiger uit te zetten door het verbale of fysieke geweld dat er vaak bij komt kijken. Nader wordt bezien op welke wijze dit onwenselijke gedrag aanvullende consequenties kan krijgen, bijvoorbeeld door een consequenter gebruik van het instrument van ongewenstverklaring. De commissie constateert met instemming dat ook het kabinet vindt dat geweld tegen ambtenaren, belast met de feitelijke uitzetting, consequenties moet hebben. Dit klemmt te meer nu het aantal annulleringen door verzet van de vreemdeling bij uitzetting verder is gestegen tot ruim 300. De commissie ziet ook een risico dat iedere vreemdeling die er in slaagt door het plegen van verzet zijn uitzetting te verhinderen, bij terugkeer in het Detentiecentrum anderen stimuleert hetzelfde gedrag te vertonen. Overigens is de commissie gebleken dat de KMar slechts in één geval proces-verbaal heeft opgemaakt. Zie verder paragraaf 3.7.

4) De commissie acht het zorgelijk dat op het gebied van ketensturing – die voor de beheersbaarheid van het totale proces zo belangrijk is - in 2009 aanmerkelijk minder voortgang is geboekt dan in de Rapportage Vreemdelingenketen 2e helft 2008 was voorzien, nu in maart 2010 eerst het meerjarig beleidskader zal worden herijkt. Niettemin verheugt het de commissie dat de minister van Justitie bij brief van 18 januari jl. meldt dat verticale afspraken tussen de Directeur Generaal Wetgeving Internationale aangelegenheden en Vreemdelingenzaken en de ketenpartners zullen worden gemaakt. De commissie vertrouwt er op dat aan de cruciale rol van deze sturing een aanmerkelijk hogere prioriteit zal worden toegekend, waardoor binnen afzienbare tijd concrete resultaten kunnen worden bereikt.

De voormalig minister van Justitie heeft aangegeven dat in 2009 is geïnvesteerd in het meer praktisch toepasbaar maken, doorontwikkelen en duidelijk beleggen van de verschillende sturingsinstrumenten. In maart zou 2010 het meerjarig beleidskader worden herijkt. Dat zou als input dienen voor de verschillende verticale afspraken met de ketenpartners onder regie van de ketenregisseur. Op het gebied van keteninformatie worden de ketendashboards en de Rapportage Vreemdelingenketen verder ontwikkeld. De commissie heeft van de ketenpartners begrepen dat in 2010 nog weinig merkbaar was van concrete resultaten van ketensturing en dat men ketenregie mist.

5) De commissie neemt met instemming kennis van de voornemens van het kabinet om het aantal herhaalde asielaanvragen (HASA) en de daarmee samenhangende verzoeken om een Voorlopige Voorziening (VoVo) terug te dringen onder meer door al aan het begin van de asielprocedure standaard een medisch onderzoek uit te voeren, waardoor procedures vlak voor het vertrek kunnen worden voorkomen. Mocht dit niet tot een daling van het aantal annuleringen leiden, dan zouden aanvullende (wettelijke) maatregelen kunnen worden overwogen;

De voormalige bewindslieden van Justitie hebben verschillende maatregelen in gang gezet teneinde het aantal herhaalde aanvragen terug te dringen. Zo is er een pilot gestart om herhaalde aanvragen versneld af te doen en is de vernieuwde asielprocedure in gang gezet. Bij asielaanvragen wordt beoordeeld of er sprake is van een herhaalde aanvraag (d.w.z. een aanvraag waaraan geen nieuwe feiten en omstandigheden ten grondslag liggen). Is dat het geval, dan mag de beslissing op de aanvraag niet in Nederland worden afgewacht.

Nu de pilot in maart 2011 pas wordt geëvalueerd, kan de commissie in dit jaarverslag geen definitief oordeel vellen. De commissie komt hier het komend jaar op terug.

6) Het identiteits- en nationaliteitsonderzoek dient, ook na overplaatsing van een vreemdeling naar een Huis van Bewaring of na opheffing van de vreemdelingenbewaring voort te worden gezet door het verantwoordelijke politiekorps;

Het voormalig kabinet heeft in haar reactie van 14 april 2009 gemeld dat dit punt wordt meegenomen met de wetswijziging die 27 maart 2009 was aangekondigd met betrekking tot uitbreiding van bevoegdheden tot vaststelling van de identiteit. Dit wetsontwerp is momenteel aanhangig in de Eerste Kamer.

De commissie is uit gesprekken die zij met diverse VP's heeft gevoerd gebleken dat dit nog steeds geen standaard werkwijze is.

7) Gegevens uit de strafrechtketen en de vreemdelingenketen moeten naar het oordeel van de commissie worden gekoppeld en geoptimaliseerd en dienen essentiële gegevens te omvatten zoals de verblijfplaats, datum voorwaardelijke invrijheidstelling (VI-datum), verblijfsstatus en verwijderbaarheidsinformatie. Daarnaast moet de correcte invoer van dergelijke gegevens (zoals bijvoorbeeld het V-nummer) worden gemonitord.

De koppeling tussen de Strafrecht keten en de Vreemdelingenketen (VIP-BVV) zou volgens de reactie van het voormalig kabinet medio 2009 een feit moeten zijn. Door vertragingen is dit niet gehaald. Vervolgens heeft de toenmalige minister van Justitie de deadline voor implementatie van de VIP-BVV koppeling op 1 maart 2010 gesteld.

De commissie heeft begrepen dat deze koppeling inmiddels tot stand zou zijn gebracht en zal hieraan extra aandacht besteden in 2011.

2. Specifieke Thema's 2010

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk besteedt de commissie aan een aantal onderwerpen die in het jaarverslag 2009 zijn benoemd als punten van extra aandacht in 2010. Dat zijn:

- Terugkeer na toegangsweigering;
- Terugkeer van geclaimde vreemdelingen in het kader van het verdrag van Dublin;
- De werkwijze van de vreemdelingenpolitie (VP);
- Instelling stelselmatige daders (ISD) en
- Het Platform Duurzame Terugkeer.

2.2 Terugkeer na toegangsweigering

De commissie heeft zich op Schiphol, bij de doorlaatposten, op de hoogte gesteld van de werkzaamheden die de KMar verricht met betrekking tot de terugkeer van vreemdelingen na weigering van de toegang tot het Schengengebied. De commissie stelt vast dat de medewerkers van de KMar professioneel te werk gaan bij de verschillende manieren waarop aan terugkeer vorm wordt gegeven.

Nadat een ongedocumenteerde of onjuist gedocumenteerde vreemdeling door de KMar de toegang tot het Schengengebied is ontzegd, wordt de vreemdeling op grond van artikel 6 van de Vreemdelingenwet opgehouden aan de grens. Onmiddellijk wordt gekeken welke reisroute de vreemdeling heeft gevolgd en met welke vervoerder de vreemdeling is aangekomen. Mede door het gebruik van cameratoezicht bij de gates kan momenteel 91% van de vreemdelingen worden overgedragen aan de luchtvaartmaatschappij die de vreemdeling heeft vervoerd naar Nederland. De commissie stelt vast dat de samenwerking met de ketenpartners op Schiphol aanzienlijk is verbeterd.

2.3 Terugkeer op grond van de Dublinconventie

Een bijzondere vorm van toegangsweigering betreft de weigering op grond van de Dublin conventie. Uit cijfermateriaal van de Europese Commissie blijkt dat een op de zes asielzoekers in Europa eerder asiel heeft gevraagd in een ander Europees land. Op grond van de bepalingen van het verdrag van Dublin kan een asielzoeker worden teruggestuurd naar het bij het verdrag aangesloten land waar de asielzoeker het eerste asielverzoek heeft ingediend of aantoonbaar eerder heeft verbleven. Dat land is verplicht deze vreemdeling - ook indien deze ongedocumenteerd is - terug te nemen. Wel moet een dergelijke vreemdeling tijdig worden overgedragen aan dat land. Een vreemdeling die niet via Nederland het Schengengebied is binnengekomen kan, behoudens uitzonderingen, geen geslaagd beroep op asiel doen als gevolg van de Dublin verordening. Het is de commissie gebleken dat bij de afhandeling van deze zogenaamde Dublinzaken grote vertraging is ontstaan als gevolg van beroepsprocedures en procedures bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Dit betreft in het bijzonder procedures tegen de overdracht van asielzoekers aan Griekenland. De beroepsprocedures in Nederland zijn enige tijd aangehouden in afwachting van een uitspraak ten principale van het EHRM. De procedures bij het EHRM betreffen voornamelijk zogenaamde rule 39 procedures, enigszins vergelijkbaar met het vragen van een voorlopige voorziening in kort geding in het

civiele recht. Eind 2010 bedroeg de voorraad 'Griekse' Dublinzaken circa 2000. Begin 2011 heeft het EHRM inmiddels in gemotiveerde uitspraken de overdracht naar Griekenland verboden, als gevolg waarvan onder andere Nederland heeft besloten deze asielzaken inhoudelijk zelf af te handelen en eventueel zelf terug te sturen naar het land van herkomst. De commissie constateert dat hiermee de Dublin conventie, die mede is gebaseerd op het interstatelijk vertrouwensbeginsel binnen de EU, zelf in het geding is. Dit baart de commissie zorgen, zeker nu in Europees verband nog geen gezamenlijk asiel- en terugkeerbeleid is vastgesteld. Inmiddels heeft het kabinet aan de Tweede Kamer per brief laten weten te willen bewerkstelligen dat de overdrachten aan Griekenland zo spoedig mogelijk kunnen worden hervat. Daartoe zet de Nederlandse regering zich samen met de Europese Commissie en andere EU landen in om Griekenland onder meer op asielgebied te ondersteunen, zodat Griekenland zijn Europese en internationale verplichtingen weer kan nakomen.

2.4 Werkwijze Vreemdelingenpolitie

2.4.1 Inleiding

Eén van de onderzoekspeerpunten van de commissie in 2010 betrof de werkwijze van de vreemdelingenpolitie specifiek op de kerntaken identiteitsvaststelling en aanpak illegalen. Om van de praktijk bij de onderscheiden korpsen een goed beeld te krijgen, zijn werkbezoeken afgelegd aan de betreffende vreemdelingenpolitie in Utrecht, Haaglanden, Kennemerland, Noord- en Oost -Gelderland, Gelderland Midden, Friesland, Drenthe en Amsterdam. De gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een – vooraf door de commissie vastgestelde – gestructureerde vragenlijst om de vergelijkbaarheid te bevorderen.

2.4.2 Bevindingen

De commissie constateert dat bij de korpsen geen vergelijkbare inbedding wordt gegeven aan de vreemdelingenpolitie. Deze is afwisselend ondergebracht bij de recherche, de ondersteuning, de bijzondere wetten of zij wordt decentraal geïmplementeerd.

De commissie bespeurt ook grote verschillen in de samenwerking tussen de basispolitie en de vreemdelingenpolitie. Te vaak geeft de basispolitie prioriteit aan openbare orde en laat de aangetroffen illegale vreemdelingen gaan. Het gevolg daarvan is dat niet nader wordt verhoord en dat geen identiteitsvaststelling plaatsvindt.

Er is geen sprake van een uniforme werkwijze bij identiteitsonderzoeken, dit ondanks het landelijk vastgestelde Protocol Vaststellen Identiteit en Rechtmatigheid.

Omdat het vaststellen van de identiteit tot de taken van de vreemdelingenpolitie behoort, is het noodzakelijk de vreemdeling tijdens detentie – en na overdracht van het dossier – te blijven volgen indien de identiteit nog niet bekend is. In dit volproces is er geen uniforme werkwijze tussen de VP en de DT&V te onderkennen. De voortgang van dit proces verloopt wisselend en stroef.

De vreemdelingenpolitie acht voortzetting van de identiteitsvaststelling na overdracht problematisch. Men ervaart onvoldoende terugkoppeling van de regievoerders en het ontbreekt hen aan nadere informatie, die mogelijk tijdens de detentie van de vreemdeling wordt ingewonnen, met als gevolg dat ook bij nader onderzoek de identiteit van de vreemdeling moeilijk of niet kan worden vastgesteld.

De commissie stelt vast dat de vreemdelingenpolitie geen structureel rappelsysteem met vervolgacties kent. Een aantal medewerkers van de vreemdelingenpolitie heeft aangegeven door andere prioriteiten hier niet aan toe te komen of zelfs het dossier te sluiten nadat overdracht van

het dossier aan de volgende ketenpartner heeft plaatsgevonden.

Met betrekking tot de aanpak van illegaliteit is de commissie opgevallen dat in het land veel minder controles op illegaliteit worden uitgevoerd dan voorheen. Zo zijn de logiescontroles vrijwel verdwenen en bij andere controles ligt de regie bij de Arbeidsinspectie of de verkeerspolitie. Het staande houden gebeurt veelal alleen nog naar aanleiding van verkregen tips.

Er is geen sprake van een uniforme uitvoering of organisatie van het zogenaamde VRIS-protocol. Bij één korps bleek de uitvoering van dit protocol uitbesteed aan de recherche. Niet iedere medewerker bij de vreemdelingenpolitie is doordrongen van de grote waarde van het goed invullen en het bewaken van (de follow-up van) het formulier M118, dat als hoofddoel heeft het verwijderingproces te faciliteren en succesvol uitzetten te bevorderen.

Eind 2010 heeft de commissie haar bevindingen gedeeld met de portefeuillehouder Vreemdelingenzorg in de Raad van Hoofdcommissarissen. In dit gesprek is gebleken dat de portefeuillehouder de zorgen in hoge mate deelt. Wel dient te worden vermeld dat de portefeuillehouder en de TOV vergevorderd zijn met het opstellen van stringente kwaliteitseisen aan de VP.

2.4.3 Conclusies en aanbevelingen

De commissie stelt vast dat er nog veel schort aan de uniformiteit van de uitvoering van het vastgestelde vreemdelingenbeleid, ondanks voortgang in de landelijke afspraken neergelegd in een aantal protocollen.

De commissie dringt er op aan te komen tot een betere beheersing en naleving van de bestaande landelijke afspraken en protocollen.

Als de door de Minister van Veiligheid en Justitie in het vooruitzicht gestelde oprichting van een Landelijke Politieorganisatie met 10 korpsen werkelijkheid wordt, zijn er naar het oordeel van de commissie goede mogelijkheden om tot aanmerkelijke verbetering te komen in de aanpak van het identiteitsonderzoek en het operationeel vreemdelingentoezicht.

2.5 Pilot Gelaatsscherm

Op verzoek van de Minister van Defensie heeft de commissie geparticipeerd in de pilot gelaatsscherm van de KMar. Doel van de pilot is een scherm te ontwikkelen en uit te testen tegen spuwen en bijten door uit te zetten vreemdelingen en tegelijkertijd om een humane behandeling van de te escorteren vreemdeling te waarborgen. In de praktijk is twee maal de mogelijke inzet van het gelaatsscherm geïnspecteerd door de CITT. Voorafgaande aan een vlucht naar Tripoli, is een vreemdeling, die een functionaris in het UC had gebeten, het gelaatsscherm opgezet.

Aan het einde van het verslagjaar is het gelaatsscherm opgenomen in de Vreemdelingencirculaire en is de werkinstructie recentelijk geactualiseerd. Dit voorschrift maakt deel uit van het opleidingsprogramma voor escorts. Het scherm behoort inmiddels tot het standaardpakket dat bij uitzetting wordt meegenomen.

In de praktijk zal moeten blijken of er, net als bij de Franse bodycuff, na verloop van tijd nog modificaties aan het scherm nodig zijn. Overigens hebben, na een demonstratie bij FRONTEx, meerdere EU lidstaten hun interesse voor dit gelaatsscherm getoond.

De commissie spreekt waardering uit voor de zorgvuldigheid en professionaliteit waarmee de KMar uitvoering aan dit proces heeft gegeven en stelt vast dat de preventieve waarde van het scherm niet moet worden onderschat.

2.6 ISD

ISD staat voor Instelling Stelselmatige Dader. Op voorstel van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie kan sinds 1 juli 2009 de ISD maatregel in het kader van het programma 'Uitzetten of Vastzetten' voor illegalen worden gevorderd door het OM.

De commissie stelt met enige verwondering vast dat in 2009 en 2010 niet of nauwelijks vorderingen van het OM of vonnissen zijn geweest met betrekking tot de doelgroep vallend onder het programma 'Uitzetten of Vastzetten.'

2.7 Stichting Duurzame Terugkeer

2.7.1 Inleiding

Op verzoek van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie heeft de commissie de werkzaamheden van het eind 2009 opgerichte Platform Duurzame Terugkeer gevolgd. Doel van het Platform, dat inmiddels een stichting is waarin negen organisaties participeren, is het ondersteunen van (ex)-asielzoekers zodat zij in staat zijn zelfstandig stappen te ondernemen voor een humane en perspectiefvolle terugkeer en duurzame re-integratie in het land van herkomst. De commissie heeft zich op de hoogte gesteld van de effectiviteit van (de samenwerking binnen) de Stichting Duurzame Terugkeer (SDT). Daarbij heeft zij in aanmerking genomen dat de Stichting pas sinds februari 2010 operationeel is en de resultaten zich dus beperken tot een periode van iets minder dan een jaar.

2.7.2 Bevindingen

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft een tussentijdse evaluatie laten uitvoeren door onderzoeksbureau Research voor Beleid. De commissie heeft kennis genomen van de resultaten van deze evaluatie¹.

Research voor Beleid heeft geconstateerd dat het niet mogelijk is gebleken het feitelijk aantal door de Stichting Duurzame Terugkeer gerealiseerde terugkeerders te bepalen. Uit de gegevens die door de deelnemende organisaties zijn overlegd, valt wel te concluderen dat de Stichting nog onvoldoende bijdraagt aan verhoging van het aantal terugkerende vreemdelingen. De additionele terugkeer is zeer beperkt en er zijn geen alleenstaande minderjarige vreemdelingen teruggekeerd. Voorts constateert het onderzoeksbureau dat de samenwerking binnen de Stichting en met de DT&V niet optimaal is. Dit zijn conclusies die de commissie uit eigen waarneming onderschrijft. Hoewel het aan inzet van zowel de directie als de Raad van Toezicht niet heeft ontbroken, heeft de commissie de indruk dat de doelstellingen, als additionele terugkeer en het meer betrekken van het maatschappelijk middenveld bij terugkeer binnen de Stichting moeilijk verenigbaar zijn. Zo staat een organisatie uit dat middenveld als Vluchtelingenwerk Nederland geheel anders tegenover terugkeer dan een organisatie als de Internationale Organisatie voor Migratie die daadwerkelijk de vrijwillige terugkeer faciliteert.

¹ Evaluatie Stichting Duurzame Terugkeer, Research voor Beleid, Zoetermeer 2 februari 2011

3. Algemene bevindingen

3.1 Inleiding

De commissie besteedt ieder jaar aandacht aan die processen binnen het terugkeerproces die essentieel zijn om de mate van effectiviteit van het terugkeerproces te beoordelen. Dit zijn FRONTEX, de ketensamenwerking op locatie, het LP proces, de annuleringen en het uitzetproces.

3.2. FRONTEX

De commissie betreurt dat opnieuw is gebleken dat Nederland in deelname aan FRONTEX vluchten achterblijft en is van mening dat Nederland veel vaker zou kunnen deelnemen aan zogenaamde Joint Return Operations. Volgens informatie van FRONTEX heeft Nederland in 2010 deelgenomen aan 7 FRONTEX vluchten, waarvan twee door Nederland werden georganiseerd. Bij deze vluchten zijn in totaal 52 vreemdelingen uit Nederland uitgezet. Overigens wordt Nederland door FRONTEX gezien als een gewaardeerde partner, niet alleen als deelnemer, maar evenzeer als organisator van eerder genoemde gezamenlijke terugkeer operaties.

Ook is de commissie gebleken dat Nederland, ondanks rappels, blijkbaar moeite heeft met het respecteren van de deadlines voor aanmelden van vreemdelingen. Hoewel de commissie erkent dat niet alle landen van herkomst FRONTEX-vluchten toestaan, acht zij het van belang dat de mogelijkheden van FRONTEX ten volle worden benut. Zo zou door uit te gaan van het jaarprogramma van FRONTEX proactief gericht kunnen worden samengewerkt in de keten, waardoor vooraf helder zichtbaar wordt welke vreemdelingen op uitzetting naar een specifiek land moeten worden voorbereid. Dat geldt in het bijzonder voor vreemdelingen die zich met geweld tegen hun uitzetting verzetten. De commissie ziet ook een meerwaarde in het gezamenlijk optreden in Europees verband. Zo kunnen bijvoorbeeld vroegtijdige annuleringen in het ene land worden gecompenseerd door vreemdelingen uit andere landen mee te laten vliegen zodat verspilling kan worden voorkomen.

3.3. Ketensamenwerking op locatie

3.3.1. Inleiding

De commissie heeft in 2010 in het kader van het onderzoek naar de kwaliteit van de ketensamenwerking in het terugkeerproces werkbezoeken afgelegd bij Detentiecentrum Zaandam en Rotterdam (vreemdelingenbewaring), Detentiecentrum Alphen aan de Rijn (merendeel vreemdelingenbewaring en deels VRIS locatie) en Penitentiare Inrichting Esserheem (VRIS locatie) waarbij steeds separate gesprekken zijn gevoerd met de directies en (vertegenwoordigers van) de regievoerders DTenV, de terugkeerfunctionarissen en medewerkers Vreemdelingenzaken van DJI en met medewerkers van het meest betrokken politiekorps.

3.3.2. Bevindingen ketensamenwerking

De commissie heeft (kort na haar bezoek) kennis genomen van de – wegens bouwkundige problemen – volledige sluiting van Detentiecentrum Alphen a/d Rijn voor een onbekende periode. Dit is voor de DT&V een forse extra handicap en de commissie maakt zich dan ook zorgen over de gevolgen hiervan voor de kwaliteit en de kwantiteit van het vertrekproces van criminele vreemdelingen. Binnen de bestaande mogelijkheden heeft de DT&V overigens slagvaardig gereageerd. Naar verwachting zal de locatie Alphen aan den Rijn in het najaar 2011 geleidelijk weer in gebruik worden genomen.

In de bezochte locaties voor vreemdelingenbewaring lopen de oordelen van de ketenpartners over de kwaliteit van de samenwerking uiteen.

De samenwerking in het detentieproces tussen de terugkeerfunctionaris/ medewerker vreemdelingenzaken (DJI) en de regievoerder (DT&V) wordt gewaardeerd om de korte lijnen en omdat informatie uit meerdere systemen wordt gedeeld. Aangedragen informatie van de terugkeerfunctionaris kan door de regievoerder worden opgenomen in het M118 formulier. De eindverantwoordelijkheid hiervan ligt bij de regievoerder.

Er bestaat geen uniforme werkwijze tussen de vreemdelingenpolitie en de DT&V ten aanzien van vreemdelingen in detentie van wie de identiteit nog niet vaststaat. De vreemdelingenpolitie meent dat door betere communicatie een kwaliteitsslag kan worden bewerkstelligd waardoor het terugkeerproces verbetert. De DT&V geeft aan dat toezending van rappellijsten of een telefoongesprek tussen de regievoerder en de vreemdelingenpolitie in een groot aantal gevallen voldoende moet zijn om het nadere identiteitsonderzoek op te starten. Opvallend is dat de regievoerder een kopie van het door de VP opgemaakte M118 krijgt en op basis daarvan weer een eigen M118 opstelt ten behoeve van de KMar. Vastgesteld moet worden dat daarbij de kans groot is dat deze 'vertaalslag' leidt tot verlies van informatie.

Ook de DT&V geeft aan dat de samenwerking met de vreemdelingenpolitie per korps verschilt.

Gedurende de detentieperiode vervult de regievoerder een cruciale rol. Hij ontvangt aanvullende informatie over de vreemdeling van de terugkeerfunctionaris / medewerker vreemdelingenzaken. Hij dient aanvullende informatie te verstrekken aan de vreemdelingenpolitie aan de voorzijde van het proces voor de identiteitsvaststelling. Aan de achterzijde van het proces dient hij de juiste informatie (met betrekking tot de identiteit) aan de LP-afdeling van de DT&V te verstrekken ten behoeve van het verkrijgen van een vervangend reisdocument.

Het valt op dat sommige regievoerders in het gesprek met de commissie opmerkten dat zij voor hun werkproces te veel afhankelijk zijn van de voortgang van de LP-afdeling van de DT&V.

In de VRIS locatie Esserheem worden criminele vreemdelingen gehuisvest die zijn veroordeeld tot een vrijheidsstraf van meer dan vier maanden. Zodra de vreemdeling vier maanden of minder moet uitzitten wordt hij/zij (over)geplaatst naar/ in het Detentiecentrum Alphen aan den Rijn waar een speciale VRIS-afdeling is (gedurende de verbouwing van het detentiecentrum verblijven de gedetineerden de laatste vier maanden overigens in detentiecentrum Zeist).

De locatie Esserheem kent geen terugkeerfunctionaris/ medewerker vreemdelingenzaken die de nodige informatie verzamelt ter ondersteuning van de terugkeer. In deze penitentiaire inrichting werkt wel een medewerker van het Bureau Sociale Dienstverlening van de DJI, die een faciliterende rol vervult ten behoeve van de vreemdeling, maar geen werkzaamheden vervult ter ondersteuning van het uitzetproces.

3.3.3. Ketensturing

De commissie heeft van de ketenpartners begrepen dat in 2010 nog weinig merkbaar was van concrete resultaten van ketensturing. Van de door de voormalige Minister toegezegde ondersteuning van accounthouders om de processen beter te doen stroomlijnen is de commissie het afgelopen jaar weinig gebleken. Evenmin ervaren de ketenpartners dat van ketenregie sprake is.

Reeds in 2003 heeft de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie het belang van ketensturing en keteninformatie aan de Tweede Kamer gemeld:

“Ten eerste zal invulling gegeven worden aan een landelijk gestandaardiseerde werkwijze van de totale terugkeerorganisatie. De werkwijze levert een eenduidig beeld op van de uitvoering,

waardoor monitoring, analyses en voortgangsbewaking beter kunnen worden uitgevoerd. Er zal afstemming moeten plaatsvinden tussen bedrijfsprocessen en gehanteerde prioriteiten van de betrokken organisaties. Daartoe worden de processen van de betrokken organisaties naast elkaar gelegd en wordt bezien op welke wijze de activiteiten van de verschillende organisaties op elkaar aansluiten. Daarnaast zal verder gewerkt worden aan het verbeterproces van de ketenbrede informatievoorziening tussen ketenorganisaties in aansluiting op de huidige ontwikkeling van de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV). Hierbij is onder andere voorzien in het geautomatiseerd uitwisselen van signalen over cruciale activiteiten tussen de actoren in het terugkeerproces. Met behulp van dit systeem, dat werkt aan de hand van een zogeheten abonnementenservice, ontvangt de ketenorganisatie een bericht dat de start vormt voor een volgende activiteit in het terugkeerproces.²

Vastgesteld moet worden dat deze acht jaar oude tekst niet aan actualiteit heeft ingeboet. De commissie heeft al eerder vastgesteld dat de informatie-uitwisseling cruciaal is en dat keten managementinformatie onontbeerlijk is bij ketensturing. Een voorbeeld waar ketenautomatisering en ketensturing een rol zou kunnen vervullen is het M118 formulier dat de vreemdeling begeleidt gedurende het gehele terugkeerproces. Dat er feitelijk sprake is van verschillende M118 formulieren vraagt om misverstanden. Doordat een uniform elektronisch formulier in de keten nog steeds ontbreekt en dit ook niet door de ketenregisseur wordt afgedwongen, dreigt voor de uitzetting belangrijke informatie verloren te gaan. Voor de goede orde, de commissie doelt met de term 'ketenregisseur' niet op de DT&V – die immers partner is in het proces – maar op de boven de partners gestelde verantwoordelijke Directeur Generaal belast met de regie op ketensturing.

3.3.4. Conclusies en aanbevelingen

De commissie komt tot de conclusie dat er nog het nodige schort aan goede ketensamenwerking ook al zijn er plaatselijk positieve ontwikkelingen. Een succesvol terugkeerresultaat valt of staat met deze samenwerking. Hierbij is van groot belang dat essentiële informatie niet verloren gaat. De medewerkers van de vreemdelingenpolitie dienen meer het belang van snelle identiteitsvaststelling in te zien en de regievoerders DT&V moeten zich nog meer bewust worden van hun cruciale rol in het terugkeerproces ten behoeve van identiteitsvaststelling, betere voeding van het LP-proces en facilitering van het uitzetproces.

- De commissie adviseert om op korte termijn een uniform elektronisch M118 formulier, gekoppeld aan het V nummer, in te voeren in de keten zodat alle vreemdeling gerelateerde gegevens door elke ketenpartner te gebruiken is en indien nodig kan worden aangevuld;
- De inzet van de accounthouders vanuit het ministerie dient geïntensiveerd te worden. De accounthouders dienen knelpunten en aangedragen oplossingen voor te leggen aan de ketenregisseur;
- De ketenregisseur dient de ketenpartners duidelijkheid en richting te bieden, hierbij ondersteund door keten managementinformatie.

² TK, 2003-2004, 29344, nr.1

3.4. Vreemdelingen in de Strafrechtketen (VRIS)

Bij besluit van 16 januari 2010, hebben de toenmalige bewindslieden van het Ministerie van Justitie de Task Force Vreemdeling in de Strafrechtketen ingesteld. De Task Force heeft als doelstelling het realiseren van een doeltreffende, integrale aanpak van criminele vreemdelingen en criminele illegalen door een optimale verbinding tussen strafrechtketen en vreemdelingenketen om specifieke voor vreemdelingen in de strafrechtketen geldende maatregelen te kunnen toepassen, dan wel in voorkomende gevallen de uitzetting van vreemdelingen te waarborgen.

Uit de gesprekken die de commissie met de vreemdelingenpolitie heeft gevoerd blijkt dat de basispolitie bij het staande houden van een vreemdeling niet standaard een identiteitsonderzoek uitvoert, waardoor er geen koppeling tussen de Strafrechtsketen Database (SKDB) en de Basisvoorziening Vreemdelingenketen (BVV) wordt gelegd. De uitbreiding van de koppeling tussen de SKDB en de BVV, zoals door de toenmalige Minister van Justitie in zijn brief van 18 januari 2010 aangekondigd, is weliswaar geïmplementeerd, maar indien in de strafrechtketen niet wordt geregistreerd ontstaat er ook geen koppeling met de basisvoorziening in de vreemdelingenketen.

Het zicht op de VRIS vreemdeling verdwijnt vaak zodra de basispolitie het proces-verbaal heeft doorgezonden naar het OM. Van enig voortgang- en /of rappelsysteem is de commissie niet gebleken. Hierdoor kunnen de medewerkers van de vreemdelingenpolitie niet altijd conform het VRIS protocol werken. Uit gesprekken met het OM is de commissie gebleken dat er nog steeds een inhaalslag gerealiseerd dient te worden ten aanzien van het toekennen van V-nummers aan vreemdelingen in de strafrechtketen.

Een uit het voorgaande voortkomend (bijkomend) probleem is dat een VRIS vreemdeling niet als zodanig wordt herkend en derhalve niet altijd in de juiste penitentiaire inrichting (Veenhuizen of Alphen a/d Rijn) wordt geplaatst met alle risico's van dien.

In bijlage 1 is een niet representatieve, maar wel illustratieve weergave opgenomen van een VRIS zaak die illustreert dat jarenlange vreemdelingrechtelijke procedures en daar tussendoor strafrechtelijke procedures, er toe hebben geleid dat deze vreemdeling pas na 18 jaar is uitgezet.

3.4.1. Conclusies en aanbevelingen

De commissie concludeert dat beter en vooral consequenter uitvoering dient te worden gegeven aan het VRIS protocol. Zo acht de commissie het van belang dat de basispolitie zich intensiever bezighoudt met het vragen naar de identiteit of verblijfsstatus bij de staandehouding van een vreemdeling. Daartoe is het van cruciaal belang om de koppeling tussen de SKDB en de BVV te realiseren.

Er zijn criminele en de gemeenschap overlast bezorgende vreemdelingen die het presteren zich gedurende jaren aan uitzetting te onttrekken. De commissie beveelt aan, aan hun uitzetting prioriteit te geven. De commissie refereert hier aan de zogenaamde. persoonsgebonden aanpak (PGA) van veelplegers door politie en justitie.

Om incidenten, die mede hebben geleid tot de instelling van de Taskforce VRIS en de overlast zoals in hiervoor genoemde VRIS zaak, te voorkomen, zou DJI de populatie binnen de penitentiaire inrichtingen in samenwerking met de vreemdelingenpolitie met enige regelmaat moeten screenen op onjuist geplaatste criminele vreemdelingen, teneinde ervoor te zorgen dat

dergelijke vreemdelingen in de juiste VRIS locatie worden geplaatst.

De commissie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat door een betere gezamenlijke aanpak met meer 'sense of urgency' aanzienlijke overlast voor de gemeenschap kan en had kunnen worden voorkomen.

3.5. Pilot HASA

De pilot "last-minute aanvragen asiel" (genoemd pilot HASA) is in oktober 2009 van start gegaan. De doelstelling van deze pilot is het terugdringen van het aantal annuleringen vlak voor het feitelijk vertrek wegens het op het laatste moment indienen van een herhaalde asielaanvraag. Vreemdelingen die eerder een asielprocedure met negatief resultaat hebben doorlopen, al dan niet met een daarop volgende afgesloten procedure, vallen onder het bereik van deze pilot. In de pilot worden geen gezinnen, minderjarigen en vreemdelingen die een beroep doen op medische klachten behandeld. Naar aanleiding van een tussenevaluatie is in overleg met betrokken ketenpartners besloten de pilot aan te passen in die zin dat op twee momenten de vreemdeling en diens gemachtigde schriftelijk worden geïnformeerd. Daarbij wordt gemeld dat de beslissing op een aanvraag ingediend na de vierentwintig uur waarbinnen hiertoe nog de gelegenheid is geboden, als regel niet meer in Nederland mag worden afgewacht.

De commissie kan geen definitief oordeel vellen over de pilot omdat deze nog niet is geëvalueerd. Dat gebeurt pas in maart 2011.

De commissie is vooralsnog optimistisch over de in de pilot voorgenomen werkwijze om het grote aantal annuleringen op deze grond verder terug te dringen.

De minister heeft inmiddels per brief aan de Tweede Kamer van 11 januari 2011 laten weten dat een vergelijkbare procedure zal gelden t.a.v. verzoeken om een voorlopige voorziening, om het aantal procedures zonder nieuwe feiten en omstandigheden verder te beperken. De commissie komt hierop het komende jaar terug.

3.6. LP proces

De afgelopen jaren heeft de commissie naar aanleiding van de cijfers met betrekking tot het laissez passer proces geconstateerd dat het aantal afgegeven LP's en nationaliteitsverklaringen laag was in verhouding tot het aantal aangevraagde LP's.

Totaal ingediende LP's 2010	6167
LP aanvragen ingetrokken	2054
LP niet verkregen	1772
LP verkregen	566
Nationaliteitsverklaring	734
Non-statement	25

De commissie heeft het afgelopen jaar gesprekken gevoerd met medewerkers van de DT&V en een aantal presentaties bij ambassades ter verkrijging van reisdocumenten bijgewoond. Ook hier is gebleken dat de regievoerder DT&V in het LP proces een cruciale rol vervult. De regievoerder bepaalt bij welk diplomatieke vertegenwoordiger een vreemdeling wordt gepresenteerd en welke ondersteunende bewijzen worden gebruikt ter onderbouwing van de stelling dat de vreemdeling uit een bepaald land afkomstig is. De LP afdeling van de DT&V begeleidt de vreemdeling naar de diplomatieke post en bericht aan de regievoerder hoe een en ander is verlopen. Het is de commissie opgevallen dat soms op grond van summiere informatie (bijvoorbeeld alleen op

aanwijzing van de vreemdeling) besloten wordt waar wordt gepresenteerd. In een geval was bekend dat een vreemdeling een dialect uit een ander land sprak en de taal van het land waar gepresenteerd werd niet machtig was.

Sommige ambassades mogen wel vaststellen dat een vreemdeling de nationaliteit van dat land heeft maar niet zelfstandig een LP afgeven, omdat dat door de autoriteiten in het land zelf moet worden gedaan. Dit leidt vaak tot aanzienlijke vertraging.

Er zijn ook landen die met enige regelmaat om kennelijk andere dan inhoudelijke redenen weigeren hun onderdanen terug te nemen.

3.6.1. Conclusies en aanbevelingen

De commissie constateert, dat het LP-proces al lange tijd – en nog steeds – moeizaam verloopt. De commissie beveelt aan binnen de keten gerichte kwaliteitsverbeteringen door te voeren, vooral ten aanzien van de regievoerders DT&V die immers een cruciale rol vervullen. Correcte invoer en doorvoer van informatie en bewustzijn van het belang van eigen handelen voor de effectiviteit van de partners verderop in de keten is daarbij van eminent belang. Ook aanpak van landen van herkomst die weigeren mee te werken of chicaneren zal – indien enigszins mogelijk in gezamenlijk EU-verband – naar de mening van de commissie het proces beter kunnen doen verlopen.

3.7. Annuleringen

De commissie heeft ook in 2010 de aandacht gevestigd op de annuleringen en de achtergronden daarvan. Onderstaand overzicht van de DT&V en KMar geeft een beeld in welke categorieën de annuleringen hebben plaatsgevonden.

Het totaal aantal geannuleerde uitzettingen in 2010 bedroeg 2404 van de ruim 6600 (36%) geplande uitzettingen. In 2009 was dit nog 1664 van de ruim 5500 geboekte vluchten. (30%)

Categorie 1	(wettelijke)procedures	1047
	voorlopige voorziening	408
	asiel verzoek/reguliere aanvraag	285
	beleidsbeslissing	189
	medische redenen	88
	opheffen vreemdelingenbewaring	62
	langer verblijf strafrecht	15
Categorie 2	niet beïnvloedbaar door Ned overheid	625
	verzet vreemdelingen	312
	vlucht geannuleerd door vliegtuigmaatschappij	137
	geen toestemming transitluchthaven	49
	geweigerd door luchtvaartmaatschappij	38
	reisdocumenten niet afgegeven	35
	Geweigerd door gezagvoerder	33
	Reisdocumenten niet tijdig afgegeven	21
Categorie 3	Keten	377
	niet tijdig aangemeld bij Dublin	142
	administratieve fouten	125
	vreemdeling niet tijdig aangeleverd	32
	geen vervoer geregeld	30
	geen goede reisdocumenten	22
	vreemdeling niet compleet aangeleverd	17
	overbagage	5
	vlucht niet bekend bij UC	3
	vreemdeling niet op tijd bij gate	1
Categorie 4	op andere wijze vertrokken	355
	met onbekende bestemming vertrokken	224
	alsnog vertrokken via IOM	64
	wegens overheidsvlucht	31
	escorts eerder beschikbaar	18
	met eigen ticket vertrokken	18

In de eerste categorie valt op dat ondanks de pilot herhaalde asielaanvragen het aantal annuleringen als gevolg van herhaalde aanvragen onverminderd hoog blijft. Dit geldt ook voor het aantal verzoeken om een voorlopige voorziening. (Zie verder in de paragraaf Pilot HASA.)

In de tweede categorie is een sterke stijging te zien van geannuleerde vluchten door de luchtvaartmaatschappij, mede veroorzaakt door de aswolk vanuit IJsland. Het verzet van de vreemdeling is in absolute zin gestegen van 213 naar 312 en blijft ook

procentueel onverminderd hoog.

In de derde categorie is het aantal annuleringen als gevolg van het niet tijdig aanmelden bij Dublin fors toegenomen. Dit gegeven, en de aangehouden 'Griekse' zaken, betekent een verdere afname van de effectiviteit van de terugkeer van op grond van de Dublinconventie geclaimde vreemdelingen. De commissie komt hier het komend jaar op terug.

Het aantal annuleringen als gevolg van administratieve fouten is significant afgenomen. Het lijkt erop dat de inspanningen om de administratieve afhandeling in de keten te verbeteren vruchten beginnen af werpen.

In de vierde categorie springen de annuleringen als gevolg van het feit dat de vreemdeling is vertrokken met onbekende bestemming er in negatieve zin uit.

3.7.1. Conclusies en aanbevelingen

De commissie concludeert dat het aantal boekingen is gestegen, maar dat het aantal annuleringen procentueel ook omhoog is gegaan van 30 naar 36 %, waarbij de commissie in aanmerking neemt dat dit deels veroorzaakt is door de eerdergenoemde aswolk.

Ook stelt de commissie vast dat het aantal annuleringen wegens VOVO of HASA onverminderd hoog is ondanks de pilot HASA.

De commissie concludeert dat het aantal annuleringen als gevolg van verzet van de vreemdeling verder is toegenomen, terwijl in het afgelopen jaar ter zake slechts één keer proces verbaal is opgemaakt. De commissie is overigens van oordeel dat in de statistische overzichten deze categorie niet thuis hoort in de rubriek 'niet beïnvloedbaar door de overheid'. Deze categorie is wel degelijk te beïnvloeden. In het vorig jaarverslag zijn al suggesties ter verbetering gedaan.

De commissie concludeert dat het aantal annuleringen als gevolg van verzet door de vreemdeling verder is toegenomen, en daarmee ook de kosten van (vergeefse) inspanningen, inzet en gereserveerde vliegtuigplaatsen. Met enige verwondering heeft de commissie kennisgenomen van het feit dat vele malen verzet is gepleegd tegen ambtenaren in functie, en dat slechts eenmaal proces-verbaal is opgemaakt. De commissie beveelt de betrokken bewindslieden aan de geweldinstructie zoals die bestaat ten aanzien van geweld tegen vreemdelingen, aan te vullen met instructies hoe te handelen in geval van geweld door vreemdelingen. Het betreft dan verzet door middel van verbaal of fysiek geweld tegen escorts van de KMar, het opmaken van een proces-verbaal en het doen van aangifte. Deze aangelegenheid dient ten behoeve van nadere maatregelen gestructureerd onder de aandacht te worden gebracht van het Openbaar Ministerie. Naar de mening van de commissie dienen er beleidsmatige afspraken op centraal niveau te worden gemaakt.

De commissie stelt ten slotte vast dat het aantal annuleringen als gevolg van administratieve fouten significant is afgenomen en dat de inspanningen om de administratieve afhandeling in de keten te verbeteren kennelijk vruchten beginnen af werpen.

3.8. Uitzetproces

3.8.1. Inleiding, aspecten van aandacht

De KMar is de dienst waaraan, aan het einde van een keten van activiteiten gericht op uitzetting, de feitelijke verwijdering van uitzetbare vreemdelingen is opgedragen. De commissie houdt toezicht op tevoren geselecteerde complexe verwijderingen van veelal criminele vreemdelingen. Ook is vaker sprake van vreemdelingen met vaak complexe medische en psychische problemen. Regelmatig vliegen medische escorts, psychiatrische verpleegkundigen en/of een psychiater mee.

De commissie constateert dat die verwijderingen in het algemeen naar behoren worden uitgevoerd door de escortteams van de KMar, die adequaat zijn toegerust en goed zijn opgeleid. De commissie stelt ook vast dat deze escortteams in het afgelopen jaar in voldoende mate beschikbaar waren om deze taak uit te voeren. Hoewel de verwijderingen pas aan het eind van de keten plaats vinden, constateert de commissie dat de KMar in toenemende mate ook betrokken raakt bij de daaraan voorafgaande organisatie van die verwijderingen binnen het uitzetproces.

Samen met vertegenwoordigers van de Immigratie en Naturalisatiedienst, de Dienst Vervoer en Ondersteuning en de DT&V krijgen die voorbereidingen gestalte. Dat is van doorslaggevend belang om verwijderingen daadwerkelijk soepeler te laten verlopen. Pregnant komt dit naar voren bij de organisatie van charters, waarmee grotere groepen vreemdelingen worden verwijderd, of waarbij voor bijzondere individuen (herhaald verzet) en kleine groepen (gezinnen met kinderen) bijzondere vluchten worden georganiseerd. De commissie constateert dat de voorbereiding op deze uitzettingen grondiger is en dat door de deelnemende partijen intensief wordt geïnvesteerd in relatieopbouw, zowel onderling als met vliegtuigmaatschappijen, ontvangende immigratiediensten en de te verwijderen vreemdelingen. Verrassingen worden hierdoor voorkomen. Bij charters werkt uiteraard mee dat de overheid opdrachtgever is voor de vlucht, ten gevolge waarvan captain en bemanning zich, in tegenstelling tot individuele uitzettingen middels een commerciële lijnvlucht, veel meer dienstbaar opstellen. Veel belemmeringen bij commerciële (lijn)vluchten zoals het luidkeels schreeuwen of het moeten neerleggen van een weerstand biedende vreemdeling, gelden op deze vluchten dan ook niet.

In het bijzonder de vluchten die in internationaal verband op initiatief van FRONTEX worden georganiseerd zijn zodanig voorbereid en georganiseerd dat de slagingskans van deze uitzettingen optimaal is.

De positieve waarnemingen bij vluchten met charters gelden in mindere mate bij de individuele verwijderingen met commerciële lijnvluchten. Daarbij speelt een rol dat in tegenstelling tot charters, het escortteam bij deze vluchten in een veel afhankelijker positie verkeert en in sterke mate afhankelijk is van het beleid van de luchtvaartmaatschappij of captain. Hoewel kan worden vastgesteld dat bij vluchten waarbij waarnemers van de CITT aanwezig waren dit jaar minder annuleringen plaatsvonden dan in voorgaande jaren, zijn toch nog onvolkomenheden geconstateerd die soms leidden tot het afbreken van de uitzetting. Soms slaagde een uitzetting alleen dankzij grote inspanningen van het escortteam. Daarbij moet worden meegewogen dat, zoals de commissie al eerder opmerkte, de categorie verwijderbare vreemdelingen waarbij de commissie meevloog een steeds complexer karakter krijgt. In die gevallen komt het in de aanloop naar het eind van de keten en bij de daadwerkelijke fysieke uitzetting op uiterste scherpste, vakmanschap en alertheid aan.

Bij individuele verwijderingen is het van groot belang dat de escortcommandant tijdig zijn voorbereidingen treft en nagaat of de aanwezige informatie voldoende is om de uitzetting en

uiteindelijk de overdracht aan de autoriteiten van het land van herkomst te doen slagen.

De commissie constateert dat in een aantal gevallen de aangeleverde informatie te summier blijkt om een succesvolle overdracht te garanderen waarbij de escortcommandant daar, overigens soms in een te laat stadium achter komt.

Communicatie, tijdige aanlevering van de vreemdeling op het verwijdercentrum en een zorgvuldige voorbereiding op de uitzetting tijdens het verblijf in het verwijdercentrum zijn voor een effectieve uitzetting noodzakelijke randvoorwaarden. De commissie constateert dat het daaraan bij commerciële vluchten nog wel eens ontbreekt met als gevolg kostbare annuleringen, die vermeden hadden kunnen worden. Het te laat aanleveren van uit te zetten vreemdelingen met een risico op verzet kan tot problemen leiden omdat er bij daadwerkelijk verzet te weinig tijd overblijft om de-escalerend op te treden in de ophoudruimten binnen het bureau verwijdering van de KMar. De commissie signaleert hier een bekend dilemma: voor de aanleverende dienst kan een wat latere overdracht efficiënt zijn, maar als dit resulteert in een annulering, leidt het tot niets.

3.8.2. Selectie van vluchten

In het verslagjaar zijn 49 vluchten voor toezicht geselecteerd, waarvan in 13 gevallen de vluchten van de vreemdelingen in een vroeg stadium werden geannuleerd.

De 36 vluchten waarvan verslag is opgemaakt zijn als volgt onderverdeeld:

Zes vluchten van internationale charters in Frontex verband (annuleringen: 2);

Vijf vluchten met een kleine Nederlandse charter (annuleringen: geen);

Twaalf commerciële vluchten (annuleringen 3);

Dertien commerciële vluchten, waarbij alleen toezicht is gehouden op het grondproces en niet is meegevlogen (annuleringen 5).

Van alle vluchten, die doorgang vinden, houdt de CITT een gestandaardiseerde checklist bij. Het in beschouwing nemen van bovenstaand overzicht resulteert in de constatering dat 18 maal is meegevlogen. In 2009 was dat 16 keer. Om redenen van efficiency en effectiviteit is in het verslagjaar bovendien gekozen voor een aanzienlijke toename van toezicht op het grondproces, vanaf het moment van aanlevering van de uit te zetten vreemdeling bij het Verwijdercentrum van de KMar tot en met het boarden in het vliegtuig. Dan wordt er dus niet meegevlogen. Dit is minder kostbaar en tijdrovend maar levert toch veel inzicht. Ook dit wordt volgens een voorgeschreven checklist vastgelegd.

De charters die zowel internationaal in FRONTEX verband worden uitgevoerd als op nationaal niveau in eigen land (de zogenaamde minicharters) hebben de bijzondere aandacht van de commissie. Op een enkele uitzondering na heeft de commissie op al deze vluchten toegezien.

3.8.3. Bevindingen m.b.t. vervoer vreemdelingen

De Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) van DJI verzorgt het vervoer van justitiabelen. Het toezicht op dit vervoer valt tevens onder de Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt). Een specifiek onderdeel van dit vervoer betreft het vervoer van vreemdelingen uit een detentiecentrum of uitzetcentrum naar het verwijdercentrum en van het verwijdercentrum naar het vliegtuig waarmee een vreemdeling vertrekt. Dit vervoer maakt integraal onderdeel uit van het uitzetproces. De wijze van uitvoering en de informatie waarover de vervoerders beschikken spelen een rol in de effectiviteit van het uitzetproces. Daarom participeerde de CITT in 2009 in een thematisch onderzoek dat de ISt uitvoerde naar het vervoer van justitiabelen. Op grond van deze inspectie adviseerde de CITT dat vervoerders de beschikking zouden moeten hebben over een kopie van het

achtergrondformulier (M118) bij de uit te zetten vreemdeling.

In december 2010 werd, ditmaal uitsluitend door de CITT, opnieuw een onderzoek uitgevoerd naar het vervoer van een aantal vreemdelingen tussen verschillende detentiecentra, het aanmeldcentrum en het verwijdercentrum op Schiphol.

Geconcludeerd wordt dat de medewerkers van de verschillende diensten consciëntieus hun taken uitvoeren en dat zij de vreemdelingen correct en met respect behandelen.

Tijdens de inspecties bleek echter ook dat de aanbeveling uit 2009, dat de medewerkers DV&O moeten kunnen beschikken over een kopie M118, niet is opgevolgd. Nog steeds blijkt de informatie waarover vervoerders beschikken niet toereikend om zich voor te bereiden op problemen die met meer informatie voorspelbaar zouden zijn. Daarnaast bleek de planning niet optimaal. Hierdoor was bij één vreemdeling de tijd tussen aanleveren en het tijdstip van de vlucht zo kort dat de vlucht maar net werd gehaald. Tegelijkertijd moest een andere vreemdeling urenlang in de bus wachten tot hij op het uitzetcentrum ontvangen kon worden. Dit kan leiden tot onwillig gedrag of agressie.

3.8.4. Bevindingen m.b.t. charter- en lijnvluchten

Bij het inspecteren van de meeste soorten vluchten door leden van de CITT is het de commissie opgevallen dat door de ketenpartners op veel fronten stevig wordt geïnvesteerd in relatieopbouw en onderhoud met de diverse stakeholders, zowel binnen als buiten de keten. Daarbij constateert de commissie dat naarmate die investeringen een meer structureel karakter hebben, de resultaten daarvan ook beter en consistentere zijn.

- Zo is er geïnvesteerd in de samenwerking met Noorwegen en Zweden ten behoeve van gecombineerde FRONTEX vluchten met als doel de verwijdering van uitzetbare vreemdelingen naar Irak;
- Tevens is gewerkt aan een verbetering in de relatie met de immigratieautoriteiten in Irak en Nigeria, waardoor het mogelijk is geworden al tijdens de voorbereiding van vluchten toelatingsdocumenten op hun acceptatie te laten toetsen;
- Voor omvangrijke charters in het algemeen is er geïnvesteerd in het voorbereiden en begeleiden van te verwijderen vreemdelingen vanaf het moment van hun ontslag uit vreemdelingenbewaring tot in het vliegtuig. Door de voordurende begeleiding van de KMar, waar nodig met behulp van tolken of een flyer, worden de vreemdelingen beter voorbereid op het proces en de daarin voorkomende momenten van overdracht. Dat creëert begrip en wekt minder weerstand;
- Bij charters worden de bemanning en crew tevoren uitvoerig en duidelijk gebriefd. In geval van een verwijdering van uitsluitend mannelijke vreemdelingen kan daarbij de voorkeur uitgaan naar uitsluitend mannelijke stewards.
- Door samenwerking met de IND staan er in toenemende mate functionarissen van die dienst op cruciale momenten klaar om HASA beroepen op effectieve en efficiënte wijze binnen korte tijd af te handelen;
- Voor het uitzetten van groepjes vreemdelingen naar Marokko is er geïnvesteerd in wederzijdse kennisoverdracht ten behoeve van een werkinstructie voor de KMar met een nieuwe luchtvaartmaatschappij. Daardoor zijn frequenter en grootschaliger verwijderingen zonder transfer mogelijk geworden. Inmiddels heeft een incident buiten de schuld van de ketenpartners en de luchtvaartmaatschappij geresulteerd in een (tijdelijke) beëindiging van deze effectieve samenwerking.

Ook dit jaar is gebleken dat FRONTEX-chartervluchten voor de verwijdering van grotere groepen vreemdelingen succesvol blijken te zijn, mede omdat de overheid als opdrachtgever het

verwijderproces integraal adequaat kan aansturen. De commissie heeft daarbij vastgesteld dat de Nederlandse escortteams zich in alle opzichten kunnen meten met de buitenlandse teams die met dezelfde taken zijn belast. Deze goede performance heeft niet alleen betrekking op discipline, handelen en optreden in situaties, waar dat van de escorts gevraagd wordt, maar evenzeer op correctheid in uiterlijk voorkomen (kleding etc.). Waargenomen is dat tijdens vluchten, die onder verantwoordelijkheid van de Nederlandse autoriteiten plaatsvonden, escortcommandanten van de KMar diverse malen ingegrepen bij leden van buitenlandse teams.

Dit jaar zijn tevens inspecties uitgevoerd tijdens een vijftal specifieke, door DT&V georganiseerde Nederlandse kleine charters. Het gaat hierbij om de verwijdering van gewelddadige vreemdelingen die door eigen gedrag als niet uitzetbaar werden bestempeld, vreemdelingen onder medische of psychische begeleiding of ouders met kinderen. Ook hierbij geldt dat de overheid als opdrachtgever van de charter veel meer de regie in eigen hand heeft dan bij commerciële vluchten en dat er dus weinig belemmeringen bestaan om die vluchten daadwerkelijk uit te voeren. Geconstateerd is dat het gebruik van kleine vliegtuigen vrijwel uitsluitend mogelijk is indien de vreemdeling zich relatief rustig gedraagt. Dit laatste was bij beide vluchten het geval.

3.8.5. Uitzettingen per charter naar Irak

Bijzondere aandacht kregen in het verslagjaar de uitzettingen per charter naar Irak. Aangezien deze uitzettingen op individuele basis als omslachtig werden gekenschetst en tevens werden gekenmerkt door een hoog annuleringspercentage, is door de DT&V naar effectievere manieren gezocht. Daarbij is onder meer aansluiting gezocht bij de collega-diensten van Zweden en Noorwegen om uitzetbare Iraakse vreemdelingen effectief uit te kunnen zetten. Door de DT&V is tevens intensief geïnvesteerd in de relatie met de Iraakse immigratieautoriteit.

Zo vond op 30 maart 2010 de eerste uitzetting per charter plaats waarbij 35 Iraakse vreemdelingen werden uitgezet. Op deze vlucht is door de CITT toezicht gehouden. Er was sprake van zodanig agressief gedrag van een aantal vreemdelingen dat van deze groep bij 11 personen het noodzakelijk was de bodycuff aan te leggen. Het aanwenden van dit dwangmiddel door speciaal geoefende teams van de KMar vond op correcte en humane wijze plaats. De bodycuffs konden na ongeveer een uur in het vliegtuig weer worden afgenomen.

De tweede charteruitzetting naar Irak betrof een internationale samenwerking op 9 juni 2010 georganiseerd door Zweden en in samenwerking met de Noren en Britten. Ook hier was sprake van veel agressiviteit (onder andere ernstige vernielingen, voorafgaande aan de uitzetting in de cel, het vol spugen in het gezicht van een escort etc.). Bij drie van de acht uit te zetten vreemdeling moest de bodycuff worden aangelegd. Al snel na de start richting Zweden konden de dwangmiddelen worden verwijderd.

Naar aanleiding van de eerste twee vluchten zijn de bevindingen van de CITT gedeeld met de operationele leiding van de KMar. Bij deze bijeenkomst kwam een aantal suggesties ter tafel die bij de eerstvolgende charter, die op 8 september 2010 plaatsvond, ten uitvoer werden gebracht. Die suggesties hadden onder meer betrekking op het (nog) beter communiceren met de uit te zetten vreemdeling, het intensiever inzetten van de tolk (uitleg over wat te gebeuren staat – geruststellen), het tevoren beter informeren van de vreemdeling door middel van een flyer in zijn landstaal over wat er gebeuren ging en het in deze flyer laten weten dat er (beperkte) financiële middelen beschikbaar zouden worden gesteld ten behoeve van een directe doorreis vanaf het

vliegveld van Bagdad. Het werd een nagenoeg vlekkeloze boarding: ten aanzien van geen der 31 uit te zetten vreemdelingen hoefde een dwangmiddel te worden aangewend. Ook de laatste gelukke charter naar Bagdad, die op 22 september 2010 plaats vond (via Zweden) verliep voor wat betreft de boarding soepeler dan de eerste twee: hoewel de groep luidruchtig was behoeft uiteindelijk slechts bij één vreemdeling de bodycuff aangelegd te worden.

Een geplande charter naar Bagdad op 3 november 2010 is op het allerlaatste moment geannuleerd als gevolg van een uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Het Hof heeft op 22 oktober 2010 de minister voor Immigratie en Asiel gevraagd om een time out om de veiligheidssituatie in Irak te kunnen beoordelen, na verontrustende berichten van de UNHCR en heeft daaromtrent ook het standpunt van de Nederlandse regering gevraagd. Dit standpunt is op 29 oktober 2010 gegeven en leidde er naar het oordeel van de Nederlandse regering niet toe dat de charter diende te worden geannuleerd. Omdat vele verzoeken om een spoedprocedure ('rule 39') bij het Hof waren binnengekomen, heeft het Hof besloten tot een generieke toepassing van 'rule 39', waarop de minister heeft besloten de vlucht alsnog te annuleren. Eind november is de generieke toepassing van 'rule 39' weer door het Hof opgeheven.

3.8.6. Conclusies en aanbevelingen

Op grond van het vorenstaande komt de commissie tot de volgende conclusies en daaruit voortvloeiende aanbevelingen:

De commissie beveelt nogmaals aan nadrukkelijk in aanzienlijk ruimere mate gebruik te maken van de mogelijkheden die de FRONTEX vluchten bieden. Deze vluchten minimaliseren de kans op annulering en dus het mislukken van een verwijdering. Dat geldt in het bijzonder voor moeilijk uitzetbare vreemdelingen. De planning van FRONTEX vluchten is ruim tevoren bekend. Van de DT&V mag proactief handelen verwacht worden, in het bijzonder bij de planning van risicovolle uitzettingen.

De commissie stelt vast dat de inzet van kleine Nederlandse charters voor het verwijderen van extreem lastige vreemdelingen het afgelopen jaar zeer succesvol is gebleken en beveelt uitbreiding hiervan dan ook aan.

De commissie beveelt de KMar aan om bij ontbreken van cruciale informatie hiervan melding te maken bij de debriefing. Dat geldt ook voor de gevallen waarin de uitzetting desondanks uiteindelijk toch is gelukt. Contact dient te worden opgenomen met de ketenpartner vanwaar de ontbrekende informatie vandaan had moeten komen. Het louter kenbaar maken in een maandelijks overleg met de ketenpartners acht de commissie niet voldoende.

De commissie adviseert elk der ketenpartners bovenstaande werkwijze eveneens te hanteren ten opzichte van de ketenpartner die vreemdeling en bijbehorend dossier heeft aangeleverd, zodat de overdracht van essentiële informatie is gegarandeerd.

Als gevolg van constatering van tekortkomingen op dit punt beveelt de commissie aan dat zeker bij (complexe) uitzettingen per lijnvlucht de escortcommandant van de KMar zicht uitvoerig voorbereidt en op de hoogte stelt c.q. op de hoogte wordt gesteld van alle bijzondere omstandigheden die zich met die betrekking tot die vlucht kunnen voordoen.

De commissie beoordeelt de intensieve samenwerking tussen de ketenpartners die betrokken zijn

bij de voorbereiding van chartervluchten als constructief en waardevol en beveelt aan als regel uit te zetten vreemdelingen middels tolken en/ of vooraf flyers gericht te informeren en te doen begeleiden.

De commissie heeft in het verslagjaar ervaren hoezeer het investeren in de relaties met externe betrokkenen zoals luchtvaartmaatschappijen bijdraagt tot een soepeler en humaner verloop van de uitzetting in concrete situaties. Het met aandacht onderhouden van deze relaties wordt door de commissie van harte aanbevolen, ook voor wat betreft de voorbereiding van uitzettingen met commerciële vluchten.

De commissie heeft geconstateerd dat het met enige regelmaat ontbreekt aan tijdige aanlevering van uit te zetten vreemdelingen bij het uitzetcentrum en beveelt aan dat KMar en DV&O hierover nadere, strakkere afspraken te maken.

Overdracht en verstrekking van informatie aangaande de uit te zetten vreemdeling blijft een cruciale randvoorwaarde voor een effectief en humaan uitproces. De commissie blijft van oordeel dat vanaf het moment waarop de overheidsinspanning is gericht op uitzetting van de vreemdeling, informatie moet worden vastgelegd. Het M 118 - formulier moet in de procedure - bij voorkeur elektronisch - 'meelopen,' en voortdurend een geactualiseerd beeld geven van het geconstateerde gedrag van de vreemdeling alsmede een compleet overzicht van diens aangeleverde (waardevolle) bezittingen, medicijnen en andere bijzondere voorwerpen.

4. Vooruitblik 2011

In dit deel wordt vooruitgekeken naar een aantal thema's waaraan de CITT in 2011 in ieder geval aandacht zal besteden.

4.1 Doelgroepenaanpak

Binnen de commissie wordt momenteel nagedacht hoe de samenwerking in de keten in de toekomst zodanig versterkt kan worden dat bijvoorbeeld criminele vreemdelingen, vreemdelingen of andere prioritaire groepen tijdig kunnen worden onderkend om vervolgens in het uitzetproces de hoogste prioriteit te krijgen. Daartoe zal een 'doelgroepenaanpak' moeten worden geformuleerd van (groepen) vreemdelingen die daarvoor in aanmerking komen. Een integrale aanpak van doelgroepen is daarbij randvoorwaarde.

4.2 Mobiel Toezicht Vreemdelingen

Naast de VP voert ook de KMar toezicht uit op vreemdelingen. De KMar doet dit op de luchthaven Schiphol en achter de Schengen binnengrenzen. Indien een vreemdeling als illegaal wordt aangetroffen achter de grens, terwijl vaststaat dat hij uit België of Duitsland afkomstig is, dan kan deze vreemdeling op grond van de Dublinconventie worden overgedragen. Onlangs heeft de Raad van State beslist dat de MTV controles door de KMar zonder wettelijke grondslag omvattende waarborgen dat het niet gaat om grenscontrole niet zijn toegestaan. De commissie wil zich nader oriënteren over de gevolgen van deze uitspraak op de terugkeer van bij MTV controles aangetroffen illegalen.

4.3 Vrijwillige terugkeer

De commissie wil zich op de hoogte stellen van de verschillende mogelijkheden van vrijwillige terugkeer, zoals de landenspecifieke aanpak die de IOM ontwikkelt voor bijvoorbeeld Irak en Afghanistan. Dit onderwerp sluit daarmee ook aan bij een doelgroepen aanpak. In dit kader zal de commissie ook kijken naar de follow up van de Stichting Duurzame Terugkeer.

BIJLAGE 1

Onderstaande tijdsbalk illustreert treffend hoe vreemdelingrechtelijke- en strafrechtelijke procedures gescheiden zijn.

Vreemdelingenrecht		Strafrecht	
1e asielaanvraag onder Liberiaanse nationaliteit	niet ingewilligd	1992	
2e asielaanvraag onder andere naam	ingetrokken	1993	
1e LP aanvraag Liberiaanse autoriteiten	geweigerd	1994	
3e asielaanvraag	niet-ontvankelijk verklaard	1995	
Betrokkene MOB		1996	Documentfraude
1e aanvraag op humanitaire gronden			
1e inbewaringstelling (IBS)	IBS opgeheven		
2e aanvraag op humanitaire gronden	niet ingewilligd		
2e LP aanvraag Senegalese autoriteiten	ten onrechte verleend		
3e LP aanvraag Senegalese autoriteiten	geweigerd		
4e LP aanvraag Amerikaanse autoriteiten	geweigerd		
1e aanvraag verblijf bij partner	niet ingewilligd	1997	
2e IBS	opheffing IBS (geen zicht op uitzetting)	1998	Opzettelijk uitgave valse bankbiljetten
3e aanvraag op humanitaire gronden	buiten verdere behandeling geplaatst	1999	
Voorstel ongewenstverklaring	OVR-verklaard	2000	Opzet heling
4e aanvraag (medisch)	niet ingewilligd		
3e IBS	opheffing IBS (geen zicht op uitzetting)	2001	Heling, Wederspanningheid, Oplichting, flessentrekkerij, valsheid in geschrifte/ documentatie, fraude
5e aanvraag op humanitaire gronden	4e aanvraag (medisch) afgewezen	2002	Oplichting/flessentrekkerij, opzet heling, valsheid in geschrifte/OVR (art. 197 Wetboek van strafrecht) fraude, bedrog
5e en 6e LP aanvraag	allen geweigerd	2003	
4e IBS	IBS opgeheven		
6e aanvraag op humanitaire gronden			
7e LP aanvraag	5e en 6e aanvraag niet ingewilligd	2004	
5e IBS	opheffing IBS	2005	
8e LP Aanvraag Nigeria	geweigerd		
6e IBS	IBS opgeheven	2006	Zedenzaak/aantasting persoonlijk integriteit
7e en 8e IBS	beiden opheffing IBS	2007	
9e LP aanvraag	geweigerd ivm agressief gedrag		
9e en 10e IBS	beiden opheffing IBS	2008	Zedenzaak/aantasting persoonlijk integriteit
Beroep niet uitzetten (art. 64, medische gronden)	Geen uitzetting tot beroep is beslist		Opebare dronkenschap
10e LP aanvraag			Bedreiging met zwaai mishandeling tegen ambtenaar OM / vernieling
11e IBS	Opheffen IBS	2009	
7e aanvraag op humanitaire gronden			
Asielaanvraag in Zweden onder andere naam na vrijwillig vertrek uit Nederland	niet ingewilligd		
11e LP aanvraag	geweigerd i.v.m. agressief gedrag	2010	
12e IBS	niet ingewilligd		
12e LP aanvraag	verleend		
	Opheffing 12e IBS i.v.m. uitzetting		



15 juli 2010 succesvolle uitzetting naar Nigeria

BIJLAGE 2 Overzicht werkbezoeken, gesprekken en toezicht 2010

Januari

Gesprek met de algemeen Directeur DT&V
Gesprek met hoofd VP Utrecht
Werkbezoek Detentiecentrum Alphen aan den Rijn/VP Haaglanden

Februari

-

Maart

Gesprek met SG Buitenlandse Zaken
Gesprek met de bewindslieden van Justitie

April

Gesprek met hoofd IND
Werkbezoek TOV
Gesprek met portefeuillehouder VP

Mei

Gesprek met hoofd VP Kennemerland
Werkbezoek Operationeel Verwijderings/VRIS-overleg
Werkbezoek FRONTEX Warschau

Juni

Gesprek met de Commandant KMar
Werkbezoek Bureau Dublin
Werkbezoek Permanente Vertegenwoordiging bij de EU
Gesprek met wvd hoofd VP Noord-en oost Gelderland
Gesprek met hoofd VP Gelderland Midden

Juli

-

Augustus

Gesprek met hoofd VP Friesland
Werkbezoek P.I. Esserheem/VP Drenthe

September

Werkbezoek DC Zaandam/VP Amsterdam
Gesprek met minister Hirsch Ballin

Oktober

Werkbezoek DetentieCentrum Rotterdam

November

Gesprek met minister Leers
Werkbezoek EU

December

Gesprek met portefeuillehouder VP
Werkbezoek LP Afdeling
Deelname congres ten gevolge van 20 jaar I.O.M.
Werkbezoek KMar (toegang Schengengebied)

Toezicht op het uitzetproces

De commissie heeft in 36 gevallen toezicht gehouden op uitzetvluchten naar de volgende bestemmingen. Zes vluchten betreffen internationale charters in FRONTEX verband, vijf vluchten betreffen een kleine Nederlandse charter, twaalf vluchten betreffen commerciële vluchten en bij dertien commerciële vluchten is toezicht gehouden op het grondproces en is niet is meegevlogen.

Bestemming

Januari	Cornakry/Guinee Ecuador/Bolivia Douala
Februari	Casablanca Togo en Liberia Malta
Maart	Belgrado Douala Nigeria Bagdad
April	Budapest Casablanca Casablanca Nigeria/Kameroen
Mei	Ecuador/Colombia Tiblisi
Juni	Budapest Bagdad Casablanca
Juli	Lagos Douala
Augustus	Santiago de Chili Paramaribo Barcelona Islamabad
September	Nador Bagdad Bagdad Bagdad
Oktober	Montenegro en Malta Monrovia Nador
November	Sana'a Pristina
December	Istanbul Nador

BIJLAGE 3 Lijst met afkortingen

AO	Algemeen overleg
AVRD	Assisted Voluntary Return from Detention
BVV	Basis Voorziening Vreemdelingen
BZ	Buitenlandse Zaken
DC	Detentiecentrum
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DT&V	Dienst Terugkeer & Vertrek
DV&O	Dienst Vervoer en Ondersteuning
EU	Europese Unie
EHRM	Europese Hof voor de Rechten van de Mens
FRONTEX	Frontières extérieures
HASA	Herhaalde Asielaanvraag
HRT	Herintegratieregeling Terugkeer
HvB	Huis van Bewaring
IBS	In Bewaringstelling
ID	Identiteitsonderzoek
ISD	Instelling stelselmatige daders
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
ISt	Inspectie voor de Sanctietoepassing
KMar	Koninklijke Marechaussee
LP	Laissez passer
LS	Lidstaten
MOB	met onbekende bestemming vertrokken
MOU	Memorandum of Understanding
OM	Openbaar Ministerie
OVR	Ongewenstverklaring
PI	Penitentiaire Inrichting
PSHV	Politie Suite Handhaving Vreemdelingen
RSJ	Raad voor de Strafrechtstoepassing
RVK	Rapportage Vreemdelingenketen
SLOT	Strategisch Landenoverleg Terugkeer
SDT	Stichting Duurzame Terugkeer
SKDB	Strafrechtketendatabase
TK	Tweede Kamer
T&O	Terug- en overnameovereenkomsten
TOV	Taakorganisatie vreemdelingenzaken
UC	Uitzetcentrum
VBL	Vrijheidsbeperkende locatie
VI	Voorwaardelijke invrijheidstelling
VIP	Verwijs Index Personen
VOVO	Voorlopige Voorziening
VP	Vreemdelingenpolitie
VRIS	Vreemdelingen in de Strafrechtsketen
ZHP	Zeehavenpolitie

